102-05879/

Impact on Canada of Corrupt Foreign Officials in Other Countries

Alasdair MacLaren
Ottawa, Ontario
September 2000

Acknowledgements

The *Federal Transnational Crime Working Group (TCWG)*, an interdepartmental working group contributing to the Government of Canada's *Policy Research Initiative (PRI)*, developed this project. Chaired by the Department of the Solicitor General of Canada, the TCWG includes these federal departments:

- Canada Customs and Revenue Agency (CCRA)
- Canadian Centre for Justice Statistics (CCJS)
- Canadian Heritage
- Canadian International Development Agency (CIDA)
- Canadian Security Intelligence Service (CSIS)
- Citizenship and Immigration Canada (CIC)
- Correctional Service Canada (CSC)
- Department of Finance Canada
- Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)
- Department of Justice Canada
- Department of National Defence (DND)
- Environment Canada
- Policy Research Secretariat (PRS)
- Public Service Commission of Canada (PSC)
- Public Works and Government Services Canada (PWGSC)
- Royal Canadian Mounted Police (RCMP)
- Social Sciences and Humanitarian Research Council (SSHRC)
- Status Women Canada (SWC)
- Transport Canada
- Treasury Board of Canada Secretariat (TBS)

Members of the Project Steering Group for this paper include the Ministry of the Solicitor General of Canada, the Canadian International Development Agency (CIDA), the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), and the Department of Foreign Affairs and International Trade, who also funded this project. The views expressed in this paper are those of the author and are not necessarily those of the Project Steering Group.

The Canada Customs and Revenue Agency (CCRA), Department of National Defence, Department of Justice Canada, the Policy Research Secretariat (PRS), and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) contributed additional project support.

Contents

Acknowledgements i

Contents ii

Executive Summary iii

Introduction 1

Where Does Canada Stand? 2

Scope and Impact of Corrupt Practices on Canada 2

Impact on Canada's Relationships with Other Countries 6

Impact on Individual Canadian Citizens and Public Safety 7

Policy, Legislative and Program Priorities 8

Review of Strategic Policy 8

Suggested Operational Policies and Priorities 9

Opportunities for Policy Coordination 11

Policy and Procedural Directions 12

Appendix A: Literature Review 13

Anti-Corruption Requirements 13

Appendix B: Bibliography 16

Internet Sites 16

Publications 17

Executive Summary

Canada actively supports international efforts to combat and curb corruption. This commitment is evidenced by Canada's prompt ratification of the Organization for Economic *Development's Convention on Combatting Bribery of Foreign Official s in International Business Transactions*, and by federal Bill S-21, the *Corruption of Foreign Public Officials Act.*

The question posed by the Transnational Crime Working Group was, "How is Canada affected by corruption of foreign officials?" The answer is partly contained in this report commissioned by the Working Group, which establishes that there are effects on Canadians at the individual, national/business and bilateral/international levels. Though evidence of the influence of foreign corruption is not extensive, the paper establishes that illegal immigration, especially, is a source of concern to Canada.

Not only does illegal immigration disrupt the normal immigration process and devalue the Canadian passport, but it also increases the risk that some illegal immigrants will be criminals, terrorists and/or members of organized crime syndicates. This exposes Canadians to increased threat of violence, economic loss and social disruption, especially where drug trafficking is involved.

Canadian businesses working and trading overseas must also deal with corrupt foreign officials. Following passage of the *Corruption of Foreign Public Officials Act,* it is now illegal for Canadians to employ brides in the practice of business, and some businesspeople suggest that this is a disadvantage when bidding against countries that permit bribes and even allow them as tax-deductible expenses. The degree to which this is true should be the subject of further research.

As the government organization most frequently involved with foreign governments and officials, the Canadian International Development Agency is well placed to lead federal government efforts to coordinate policy and procedures concerning corruption. It is also suggested that an interdepartmental group act as a forum to share anti-corruption experience, advice and strategies with all departments.

Introduction

This project was undertaken under the auspices of the Transnational Crime Working Group, one of several interdepartmental working groups that comprise the Global Challenges and Opportunities Network (GCON) of the Government of Canada's Policy Research Initiative (PRI). Its objectives were:

- to assess the scope and impact of corrupt practices of foreign officials on Canada, especially as these practices related to organized crime and corrupt business practices
- to identify gaps in our knowledge of such corrupt practices
- to identify existing policy, legislative and program priorities
- to identify vulnerabilities and propose opportunities for coordinated policy responses over the long term

Canadian diplomats, business people and government officials must contend with corruption in its various forms when working abroad. It is essential for Canada to support their endeavours with clearly articulated policies and procedures, and to bring forward our ethical position in relationships with other countries and international organizations. Whether it is manifest as a veiled suggestion for funds to clear baggage at the airport or an outright demand for bonus money to arrange a contract in a foreign country, corruption by foreign officials both complicates and disrupts the progress of commercial and other relations.

Corruption is defined by the World Bank *as "The abuse of public office for private gain"* and by Transparency International (an organization dedicated to research on corruption), as "*...the misuse of public power for private profit...*" The Council of Europe defines corruption as:

> *Bribery and any other behaviour in relation to persons entrusted with responsibilities in the public or private sector, which violates their duties that follow from their status as public officials, private employee, independent agent...[that] is aimed at gaining undue advantage of any kind for themselves or for others.*

There are as many reasons for corruption as there are opportunities. The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) suggests that increasing devolution of authority and discretion, especially in an environment where rules and regulations have not kept pace with change, provide more

opportunities for irregular behaviour and freelance interpretation of policies. This can take the shape of innocent confusion over whether welcoming gifts are appropriate, or explode into the wide-scale fraud and corrupt practices surrounding the Salt Lake bid for the 2002 Olympic Games.

OECD states, *"In any case, for the global policy environment to function, there is a need for trust between public officials and their international counterparts; trust which could be built on shared frameworks – or at least understandings – of what is acceptable behaviour."* (OECD-PUMA "Pressures Affecting Public Service Ethics and Conduct" in *Ethics and Corruption*, July 26, 2000.

Where Does Canada Stand?

Canada supports the efforts of international organizations such as the World Bank, International Monetary Fund, the Asian Development Bank, the Council of Europe, the Organization of American States (OAS), the Commonwealth, the International Chamber of Commerce and the OECD in fighting corruption. The 1997 OECD *Convention on Combatting Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions* was an important milestone in this campaign. The Convention was completed in November 1997; Canada signed it the following month. It was further ratified in 1998 via Bill S-21, which received Royal Assent as the *Corruption of Foreign Public Officials Act.*

In addition to the OECD Convention, Canada is a participant in the OAS Convention against Corruption, which aims to develop a hemispheric approach to acts of corruption. As an observer at the Council of Europe, Canada participated in defining its *20 Guiding Principles for the Fight against Corruption.*

Finally, Canada participates in the United Nations Centre for International Crime Prevention in Vienna and is associated with that institution's various corruption-fighting initiatives.

Scope and Impact of Corrupt Practices on Canada

Despite widespread acknowledgement of the existence of corruption and the influence of organized crime on business, especially in Asia and Eastern Europe, the evidence to support these assumptions has proven elusive. Interviews with 41

representatives of federal departments, agencies and corporations did not uncover such evidence. Consequently, it was not possible to link those activities with organized crime and corrupt business practices.

Interviews with representatives from law enforcement, foreign policy, foreign trade and foreign aid uncovered few specific instances of corruption by foreign officials (defined here as bribery, extortion, nepotism and fraud). Even those who had been posted in peacekeeping or liaison capacities in corruption-endemic locations could not verify there was a link between corrupt foreign officials and Canadian interests.

It is common knowledge that some eastern European countries are havens for international criminal activity. It was suggested by one interviewee that approximately half the law enforcement officials with whom Canadian law enforcement officials interact in these countries are engaged in some form of corruption. Interviews with officials knowledgeable of the region, however, did not reveal hard evidence directly linking foreign officials and Canadian interests.

Domestically, in RCMP criminal investigations of drugs, money laundering, fraud and other serious transnational crimes, the involvement of foreign public officials has not surfaced to date. The RCMP, however, is aware of the potential of this involvement and investigators consider it in any relevant investigation.

Where it does occur, corruption by foreign officials in other countries can have one or more of these three effects:

- **Negative impact on the Canadian economy or private business relationships** (for example, when businesses cannot compete for contracts in some countries unless they offer substantial bribes)
- **Negative impact on Canada's relationships with other countries** (for example, when illegal migrants use Canada as a conduit to the United States)
- **Negative impact on individual Canadian citizens and public safety** (for example, when fraudulent immigration practices permit members of organized crime or otherwise inadmissible individuals to enter the country, or when illegal drug trafficking into Canada might be facilitated)

Impact on Canadian economy or private business

Examples of Corruption: *Immigration*

On the basis of this study, immigration is most strongly associated with public official corruption – perhaps because passports and visas are portable, marketable commodities, and because criminals and noncriminals alike view immigration as a route to our country's economic wealth. Illegal immigration activities include:

- **Assisting others to circumvent** normal immigration procedures (for example, by smuggling them across borders or supplying them with false documents).

  In Asian countries, for example, there is ample evidence that government officials, including members of the armed forces, engage not just in illegal migration, but also in smuggling cars, fuel and cigarettes. Recently, such activities have been subject to investigations and arrests.

- **Admittance by some countries** of immigrants solely on the basis of wealth (also called economic citizenship or passports of convenience)

  The number of citizenship grants (including passports) from such countries is increasing. Background checks into the foreign nationals obtaining citizenship are often next to non-existent. It is possible, therefore, that some of those obtaining such passports of convenience are international criminals seeking to conceal their identities and their illicit gains. Human smugglers are suspected of using such passports of convenience to smuggle illegal migrants to countries like Canada, where these passports can be visa-exempt.

- **Theft, forgery and misrepresentation** of documents or persons by local staff in our offices abroad (which, it is strongly suspected, involves foreign officials)

  Immigration scams include adding ineligible persons as representatives of fictitious companies to lists of genuine attendees to conferences or trade missions in western countries. There is also evidence of

manipulation of the CIC Business Partner program, a result of which could be the takeover by international criminal elements of heretofore-legitimate businesses.

Wrongdoing at Canadian missions has risen in the Africa/Middle East and Asia/Pacific regions and decreased in Europe and the Western Hemisphere. Almost half of all cases occurred in the Asia/Pacific region, which hosts a large immigration program and therefore offers increased opportunity. CIC reports that, since 1996, 45 local staff in missions abroad were found guilty of such acts as assisting ineligible persons to obtain visas; soliciting bribes for real or alluded services; and theft of cost-recovery funds. There were no cases involving Canadian-based staff.

Impact of Immigration Irregularities

Such activity incurs both direct and indirect costs to Canada. Fifty-three per cent of last year's investigations by Citizenship and Immigration Canada required the assistance of the RCMP. Most ineligible persons who are apprehended after landing in Canada claim refugee status, which incurs administrative costs.

One estimate is that between 8,000 and 16,000 people arrive in Canada every year with the assistance of organized criminal groups at a cost to Canada of between $120 million and $400 million per year[1]. This includes, presumably, living, medical and educational costs, a part of which will be borne by each level of government.

Examples of Corruption: *Bribery*

Bribery requests range from subtle requests to outright demands. One person doing business in a south Asian country reported being urged to contribute to various charitable foundations connected to members of that country's government. It was uncertain whether the money was destined for good works or the foreign officials' own bank accounts.

[1] Samuel D. Porteous, *Organized Crime Impact Study – Highlights*, Ottawa: Solicitor General Canada, 1998.

In the former Soviet Union, bribery took the form of a "bonus payment" to the government for awarding a contract, with some portion of the payment rewarding the official(s) involved.

Less subtle forms of bribery include the anecdote from another businessperson that was forced to pay 37 separate bribes to get Canadian goods off the dock in a south Asian country.

Impact of Bribery

If the size of the bribe determines whether a company wins a contract, business will go to the company best able to pay. However, Canadians are now removed from such bidding wars. Since 1998, the *Corruption of Foreign Public Officials Act* has made it illegal for Canadians to bribe foreign officials in the course of doing business, but it is not known whether this has assisted or constrained our businesses abroad.

Data Gap: One businessperson asserted that Canadian firms are withdrawing from some countries because they find the bribe-paying costs too onerous and cannot compete with companies from other countries willing to pay bribes. Such assertions should be examined. Research into the scope and impact of corruption on Canadian commercial interests and on the issue of trade distortions caused by corruption is required.

Impact on Canada's Relationships with Other Countries

The apprehension in December 1999 of an individual with suspected links to a terrorist organization, who attempted to enter the United States from British Columbia gave rise to renewed American concern about supposedly lax Canadian immigration policies and practices. The release and subsequent disappearance of illegal Chinese and other migrants (presumably to the United States) also feeds American concerns.

Impact of Immigration Irregularities

The involvement of officials in illegal migration in one country also affects neighbouring countries, which find themselves used as transit routes for illegal

migration and other smuggling activities that entail economic, security and political threats. Such is the case for Canada and the United States.

The problem, however, is not only north-south: Canadians have concerns about individuals, including terrorists, coming into this country from the United States. According to the RCMP, most major municipal police forces in Canada have task forces seeking fugitives from the US.

Impact on Individual Canadian Citizens and Public Safety

If corruption is facilitating crime against Canadians, whether here or abroad, there are very real effects on Canadian citizens and public safety. Whether criminals are members of political terrorist organizations, organized crime or are unassociated with such organizations, their activity in our country is a destabilizing factor.

Despite a lack of concrete evidence, there are suspicions regarding the connection of foreign officials to drugs, money laundering, fraud, and other transnational crimes. If these have any foundations, this reinforces public safety concerns and also has the potential to affect bilateral relations with the United States and other countries

Impact of Immigration Irregularities

As little or nothing is often known about those individuals who arrive in Canada as a result of illegal migration or on the basis of false documentation, there is a risk that this country is importing criminals in addition to those who are seeking better opportunities.

Impact of International Corruption and Crime

Import/export frauds, drug trafficking and money laundering can be facilitated by the involvement of corrupt foreign public officials. Drug trafficking itself is a source of tremendous wealth for organized crime, and carries with it a train of violence, theft, social disruption, and public health problems.

In terms of personal integrity, Canadians working abroad in areas where corruption is rife are at risk in a personal sense, whether they deliver aid programs or contribute to multilateral peace-keeping efforts.

Policy, Legislative and Program Priorities

If corruption by foreign officials is unlikely to force changes to strategic government policy, it can influence government operational policies and procedures.

Review of Strategic Policy

Foreign Policy

Fighting corruption falls within the Foreign Affairs department's human security agenda. DFAIT pursued the issue in multilateral forums such as the United Nations, Organization of American States and G-8, as well as bilaterally. The initiative, or the public safety part at least, recognizes that globalization has led to new, destabilizing crime threats that are best met through international and bilateral cooperation (for example, with the United States and the European Union).

The human security agenda addresses new threats to individuals, the emergence of non-state actors on the international scene and the policy instruments available to deal with these. It recognizes an evolution in the nature of sovereignty and a greater emphasis on individual rights.

In customs, the focus is on supporting multilateral efforts to counter corruption through the World Customs Organization (WCO), including implementation of an Integrity Action Plan to promote ethical behaviour by customs officials. Canada provides assistance to governments and businesses to improve official and commercial integrity standards. This educational initiative is seen here as a useful measure in countering corrupt practices.

Trade Policy

Due to the lack of data, it is not known to what extent Canada's foreign trade is affected by corruption or, more particularly, what the actual or potential costs for private companies are in transactions with companies or governments in countries where corruption is rife. Given that it is now illegal for Canadians to bribe foreign officials, gaining an understanding of the scope of the problem would be difficult and its measurement more so.

There is a general feeling in parts of the business community that Canadian commerce suffers abroad because individual businesses do not pay bribes on a routine basis as a means of securing contracts. From that feeling has arisen the view that Canada should assume a lead role in pursuing an anti-corruption agenda in concert with the private sector.

Elements of this agenda would include ensuring that the anti-corruption commitment is included in all government agreements, loans, partnerships, grants and so on, where government and the private sector interact in pursuit of international business. Proponents of this approach advocate that entities such as Public Works, CIDA and EDC include anti-corruption clauses in contracts. They further recommend that companies doing business with the government have in place a code of conduct, staff education and training, as well as monitoring and enforcement of the code.

Suggested Operational Policies and Priorities

Immigration

This research suggests that Canada's missions should take specific action against corruption. Measures could include:

- More rigorous background checks before hiring local staff
- Greater emphasis on supervising local staff
- Increased security measures for protection of key documents such as visas, including better storage arrangements and restricted access.

Foreign Aid/CIDA

Regardless of whether the government as a whole adopts an anti-corruption agenda, there is scope for CIDA to do so. Such measures could be evaluated in any subsequent broader application across government.

CIDA should further define and implement its strategies for addressing corruption. CIDA has already encouraged development of a government-wide agenda to address corruption. Its own activities include:

- A general primer for employees on approaches to addressing corruption (completed, in translation)

- Operational guidelines for program officers (draft available November 2000)
- Seminars on addressing corruption
- Support to programs promoting good governance.

This agenda could be expanded to include:

- Educating individuals about the various forms of corruption evident in the country or region to which they have been assigned via the pre-posting briefing
- Promoting good governance in its country partners, including transparency, an open procurement system and an independent judiciary
- Providing assistance in countering corruption in public administration, perhaps through the Canadian Centre for Management Development
- Applying a corruption risk analysis to recipient countries (something the Auditor General has advocated)

Positive outcomes of such strategies include greater awareness of the problem of corruption, promulgation of supporting operational guidelines, a clearer sense of how staff should react to the various forms of corruption and improved morale. A potential **negative** outcome could be strained relations between some developing countries and Canada, and between the government and Canadian firms, should development assistance or commercial opportunities be foregone.

Law Enforcement

Canada is active and will continue to be active in peacekeeping abroad. Increasingly, such peacekeeping forces include a police presence. Should the RCMP and other Canadian police forces be called upon they may need to deal with corrupt practices such as bribery, extortion and nepotism. To this end, officers are briefed before posting, at their destination and upon their return to ensure that their practical and theoretical knowledge is appropriate to the task.

Business

Businesspeople engaging in foreign trade may benefit from a defined code of ethics for dealing with corruption. Whether such a code is voluntary or mandatory, the private sector view is that private sector-public sector partnerships are essential to dealing with the problem. Furthermore, there is frustration in Canadian industry

that, despite declaratory support for the OECD Convention, some foreign companies continue to pay bribes that go beyond facilitation payments.

A recent Transparency International poll conducted in several countries by Gallup showed that of 779 respondents, only 6 per cent were familiar with the OECD Convention. Thirteen per cent knew something about it and 38 per cent had never heard of it. It would be interesting to know what a poll of Canadian business would reveal. Should the results be similar, it would point to the need for an awareness campaign.

Legal Requirements

In contrast to operational policy or procedural issues, there was general agreement that the principal legal instruments, the *Criminal Code of Canada* and the *Corrupt and Foreign Public Officials Act,* are sufficient, although some provisions in the OAS Convention may require changes to the *Criminal Code*.

Should current discussions in the UN concerning transnational organized crime be followed by a convention on corruption, further amendments may be required to the Code.

Opportunities for Policy Coordination

There is insufficient awareness within government of corruption and its effects. Where there is ready acknowledgment of its existence, this does not necessarily extend to an appreciation of the forms of corruption and how to counter them. Individual departments and agencies can provide only their different perspectives. This fragmented approach, together with the higher profile the issue has now attained, suggests that there be a body established that would bring together domestic and international perspectives as well as operational and policy perspectives.

Such a group or committee would be the focal point for policy development and analysis, and be the forum for coordinating anti-corruption activities throughout the federal government. Representatives from the director or senior desk officer level would exchange information and developments in anti-corruption thinking and writing. The group would, for example, implement the details of the OECD Convention and discuss how best to work with the private sector and such organizations as Transparency International.

The formation of such a committee would reassure bodies such as Transparency International that the federal government views corruption as a serious matter. A body at a more senior level would presumably be even more reassuring.

Policy and Procedural Directions

- The federal government should pursue an anti-corruption agenda in tandem with the private sector.
- CIDA is an ideal organization to lead adoption of such an agenda as a precursor to the broader one.
- Further research and consultation are needed to determine Canadian private sector knowledge of the OECD Convention, the subsequent legislation and how it might be best implemented by private industry.
- Further research is needed to determine the experience of Canadian companies operating in environments where corruption is widespread and to determine the economic impacts of such corruption.
- The federal government should establish a coordinating body to increase general awareness of corruption, to exchange information and best practices and whose members would be the first points of contact in departments and agencies for the development of an interdepartmental policy response to corruption.

Appendix A: Literature Review

Many writers on the subject of corruption cite symptoms such as institutional dysfunction, poorly designed economic policies, low education levels, an underdeveloped civil society and a lack of accountability in public institutions.[2] As the World Bank notes, "[a] growing body of evidence suggests that far from being the grease that oils an economy, corruption has a devastating economic and social impact. It undermines trust in government and undermines the effectiveness of public policy...[and] sustainable development, and exacerbates inequality by affecting the poor disproportionately."

There is general agreement on what activities constitute corruption. These include bribery, extortion, influence-peddling, nepotism, fraud and embezzlement. There is also general agreement that "facilitation payments", while strictly speaking a form of corruption, are less serious because making a payment to an official to clear one's luggage from an airport or docks is seen as different from the systematic use of any of the activities set out above.

Anti-Corruption Requirements

There is also general agreement on how corrupt practices can be reduced. Transparency International puts forward the following list[3]:

- Mechanisms supporting accountability and transparency in the democratic process, such as the parliamentary and election processes
- Building a partnership between government and civil society organizations
- Administrative reform and countering conflict of interest in the public service
- Administrative law, as a common element in any system of probity, and the accountability of decision-makers;
- Appropriate mechanisms which provide public officials with channels for reporting acts of alleged corruption

---

[2] *World Bank Anti-Corruption Knowledge Resource Center*. Online. Internet Available at: www.worldbank.org/publicsector in section titled "Helping Countries Reduce Corruption."

[3] Pope, Jeremy. *TI Source Book*, Transparency International. Berlin: 1997. Online. Internet. Available at: www.transparency.de/documents/source-book/

- Independence of the judiciary and ensuring that legal procedures and remedies provide an effective deterrent to corruption
- An open and transparent government procurement system
- Private sector self-regulation and the role of legal deterrence against corrupt practices
- An alert press, free to discharge its role as public watchdog and to increase public awareness of rights and responsibilities
- Independent anti-corruption agencies
- International co-operation to assist in countering international corruption

To this list, we can add:

- A reasonably paid public service.

Opportunities for corruption arise when there is no framework for good governance and the rule of law, compounded by inadequate regulation of banks, and a lack of transparency or openness in government. In this regard, Nigeria, Indonesia and Russia are cited as societies generally lacking such a framework and which, in recent years, have experienced some degree of economic collapse. All three countries figure prominently in Transparency International's Corruption index.

Anti-Corruption Strategies

If there is consensus in the literature on societal features that encourage and sustain corrupt practices, there is agreement on the central features of programs designed to fight them. The United States Agency for International Development (USAID) cites four strategic elements in its approach: institutional building; public awareness; enforcement and prevention.[4]

The same approach is apparent in a speech given at *A Global Forum on Fighting Corruption* hosted by United States Vice President Al Gore in February 1999. He spoke of supply-side and demand-side efforts in the context of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Convention. He said that the US government would seek ratification and implementation of the Convention, in particular the mutual evaluation process that involves examining the written laws and regulations of ratifying countries. US Ambassador Stuart Eizenstat

---

[4] USAID Handbook for fighting Corruption, October 1998. Online. Internet. Available at www.usaid.gov/democracy/techpubs **Must be registered/authorized to use site.

vowed to lobby for an end "to the practice, tolerated in some countries, of allowing the tax deductibility of bribes".[5] He noted that in 1996 at least 14 OECD countries allowed tax deductions; two years later, only 8 did so.

Vice President Gore set out three additional priorities:

(1) Developing global standards that promote transparency and accountability in governance and the private sector
(2) Encouraging regional approaches to address corruption
(3) Supporting key structural reform in emerging markets directed at removing incentives to corruption

[5]Eizenstat, Stewart E. "An Anti-Corruption & Good Governance Strategy for the Twenty-First Century", Economic Perspectives, op cit: 4-6.

Appendix B: Bibliography

Internet Sites

Organization for Economic Cooperation & Development (OECD)

- www.oecd.org/daf/nocorruptionweb/index.html
- http://www.oecd.org/subject/bribery/

OECD Ethics & Corruption in the Public Sector - Public Management (PUMA)

- www.oecd.org/puma

Internet Centre for Corruption Research (a joint initiative of Goettingen University and Transparency International).

- www.gwdg.de/~uwvw/icr.html

Transparency International

- www.transparency.org

World Bank - Anti-Corruption Knowledge Center

- www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt

International Monetary Fund

- www.imf.org

U.S. Agency for International Development, Center for Democracy & Governance

- www.usaid.gov/democracy/techpubs/

The Nathanson Institute for the Study of Organized Crime and Corruption, York University

- www.yorku.ca/nathanson

Publications

CHARLICK, Robert. "Corruption and Political Transition: A Governance Perspective." *Corruption and Reform* 7(3), 1993 : 177-88

CLARK, Michael, ed. *Corruption: Causes, Consequences and Control*. London: Pinter, 1983.

EIGEN, Peter. "Combatting Corruption Around the World", *Journal of Democracy,* Volume 7. January 1996.

ELLIOT, Kimberly, ed. *Corruption and the Global Economy.* Washington D.C.: Institute for International Economics, 1997.

HANCOCK, Graham. *Lords of Poverty: The Power, Prestige and Corruption of International Aid Business.* New York: Atlantic Monthly Press, 1989.

HENDERSON, Kimberly. *Internal Controls*. Berlin: Transparency International, 1995.

KLITGAARD, Robert. *Adjusting to Reality: Beyond 'State vs. Market'* in *Economic Development*. San Francisco: ICS Press, 1991

KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption.* Los Angeles: University of California Press, 1998.

KLITGAARD, Robert. *International Cooperation Against Corruption*. Internet Centre for Corruption Research. November 1997. Online. Internet. August 2000. Available at: http://www.gwdg.de/~uwvw/icr.htm

LEIKEN, Robert S. "Controlling the Global Corruption Epidemic", *Foreign Policy* 105, Winter 1996-97.

MAURO, Paolo. "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, August 1995: 681.

POPE, Jeremy. *TI Source Book*, Transparency International. Berlin: 1997. Online. Internet. Available at:
www.transparency.de/documents/source-book/

PORTEOUS, Samuel D. *Organized Crime Impact Study - Highlights*, Ottawa: Solicitor General Canada, 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Building a Global Coalition Against Corruption: Transparency International Report 1995*. Berlin, 1995.

USAID Handbook for Fighting Corruption, October 1998. Online. Internet. Available at www.usaid.gov/democracy/techpubs **Must be registered/authorized to use site.

World Bank Anti-Corruption Knowledge Resource Center. Online. Internet Available at: www.worldbank.org/publicsector in section titled "Helping Countries Reduce Corruption."

Incidence sur le Canada des actes de corruption dans d'autres pays d'agents publics étrangers

Alasdair MacLaren
Ottawa (Ontario)
Septembre 2000

Remerciements

Le présent document est le fruit d'un projet réalisé par le *Groupe de travail sur la criminalité transnationale (GTCT)*, un groupe de travail interministériel qui participe au *Projet de recherche sur les politiques (PRP)* du gouvernement canadien. Présidé par le ministère du Solliciteur général du Canada, le GTCT comprend les ministères et les organismes fédéraux suivants :

- Agence Canadienne de Developpement International (ACDI)
- Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC)
- Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ)
- Citoyenneté et Immigration Canada (CIC)
- Commission de la fonction publique du Canada (CFPC)
- Condition féminine Canada (CFC)
- Conseil de Recherches en Sciences Humaines du Canada (CRSHC)
- Environnement Canada
- Gendarmerie royale du Canada (GRC)
- Ministère de la Défense nationale (MDN)
- Ministère de la Justice du Canada
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI)
- Ministère des Finances du Canada
- Patrimoine Canada
- Secrétariat de la recherche sur les politiques (SRP)
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT)
- Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)
- Service correctionnel du Canada (SCC)
- Transports Canada (TC)
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)

Le groupe directeur du projet comprend des représentants du portefeuille du Solliciteur général du Canada, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, lesquels organismes et ministères ont également assuré le financement du projet. Les points de vues exposés ici sont ceux de l'auteur. Ils ne sont pas nécessairement partagés par les membres du groupe directeur du projet.

L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), le ministère de la Défense nationale, le ministère de la Justice du Canada, le Secrétariat de la recherche sur les politiques (SRP) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ont également contribué au financement du projet.

Table des matières

Remerciements i

Table des matières ii

Résumé iii

Introduction 1

Position du Canada 2

Portée et incidence sur le Canada des pratiques de corruption 3

Incidence sur les relations du Canada avec d'autres pays 6

Incidence sur les citoyens canadiens et la sécurité publique 7

Politiques, mesures législatives et programmes prioritaires 8

Examen de l'orientation stratégique 8

Politiques et priorités opérationnelles possibles 9

Possibilités de coordination stratégique 12

Orientations stratégiques et pratiques 12

Annexe A : Sommaire des écrits 14

Dispositifs contre la corruption 14

Annexe B : Bibliographie 17

Sites Web 17

Publications 18

Résumé

Le Canada contribue activement aux efforts internationaux visant à combattre et à freiner la corruption, comme en témoignent sa ratification rapide de la *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et son adoption de la *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers*, l'ancien projet de loi S-21.

Au départ, le Groupe de travail sur la criminalité transnationale (GTCT) a cherché à savoir quelle était l'incidence sur le Canada de la corruption d'agents publics étrangers. Le présent rapport commandé par le GTCT apporte des éléments de réponse. Entre autres, il établit que cette forme de corruption a des effets sur le Canada, ses citoyens, les entreprises au pays et les relations extérieures bilatérales et internationales. Les faits recueillis montrent que l'influence sur le Canada de la corruption d'agents étrangers est certes limitée, mais que l'immigration illégale, surtout, constitue une source de préoccupation pour le pays.

Non seulement l'immigration illégale vient-elle dérégler le processus d'immigration normal et déprécier le passeport canadien, mais elle accroît aussi la possibilité que des criminels, des terroristes ou des membres d'organisations criminelles entrent illicitement au pays. Cela expose les Canadiens à un plus grand risque de violence, de pertes économiques et de désordre social, particulièrement en ce qui touche le trafic de la drogue.

Qui plus est, les entreprises canadiennes qui travaillent et font affaire à l'étranger doivent composer avec des agents publics étrangers corrompus. Par suite de l'adoption de la *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers,* il est illégal pour un Canadien d'offrir des pots-de-vin dans le cours de ses affaires. Or, d'aucuns prétendent que cette interdiction les défavorise quand il s'agit de soumissionner contre des entreprises de pays où les pots-de-vin sont permis, voire déductibles d'impôt. Il faudrait cependant mener d'autres recherches pour voir dans quelle mesure cette affirmation est fondée.

De tous les organismes de l'administration fédérale, c'est l'Agence canadienne de développement international qui a les contacts les plus fréquents avec des États et des agents publics étrangers. L'ACDI est donc bien placée pour diriger les efforts déployés par le gouvernement fédéral afin de coordonner les politiques et les procédures concernant la corruption. Il est également recommandé qu'un groupe interministériel soit formé qui servirait de forum pour communiquer les expériences de la lutte contre la corruption, des conseils et des stratégies à tous les ministères.

Introduction

La présente étude a été entreprise sous l'égide du Groupe de travail sur la criminalité transnationale (GTCT), l'un de plusieurs groupes de travail interministériels qui composent le Réseau sur les défis mondiaux et les possibilités (RDMP) créé par le gouvernement du Canada dans le cadre de son Projet de recherche sur les politiques (PRP). L'étude avait pour objectifs :

- d'évaluer la portée et l'incidence sur le Canada des pratiques de corruption d'agents publics étrangers, surtout en ce qu'elles touchent le crime organisé et le commerce;
- de cerner les lacunes dans les connaissances que nous avons de telles pratiques de corruption;
- d'établir les priorités actuelles en fait de politiques, de mesures législatives et de programmes;
- de relever les points faibles et de proposer des possibilités d'interventions stratégiques coordonnées à long terme.

Quand ils travaillent à l'étranger, les diplomates, les gens d'affaires et les fonctionnaires canadiens affrontent la corruption sous diverses formes. Il est essentiel pour le Canada de les appuyer dans leurs entreprises en leur fournissant des politiques et des pratiques bien définies et en faisant valoir nos principes d'éthique dans nos relations avec d'autres États et des organisations internationales. La corruption se manifeste de différentes façons. Que ce soit le douanier qui, à mots couverts, demande de l'argent pour laisser sortir des valises de la douane de l'aéroport, ou le fonctionnaire qui réclame ouvertement une prime pour assurer l'octroi d'un contrat, la corruption des agents publics étrangers complique et entrave le déroulement du commerce et des autres relations.
La corruption est définie par la Banque mondiale comme « *l'abus d'une fonction publique pour en tirer un gain privé* » et par Transparency International, un organisme voué à la lutte contre la corruption, comme « *l'abus d'une fonction publique en vue d'un enrichissement personnel* ». De son côté, le Conseil de l'Europe a adopté la définition suivante :

> *« La corruption [...] comprend les commissions occultes et tous autres agissements qui impliquent des personnes investies de fonctions publiques ou privées, qui auront violé leurs devoirs découlant de leur qualité de fonctionnaire public, d'employé privé, d'agent indépendant ou d'une autre relation de ce genre, en vue d'obtenir des avantages illicites de quelque nature que ce soit, pour eux-mêmes ou pour autrui. »*

Les motifs des actes de corruption sont tout aussi nombreux que les occasions de commettre ceux-ci. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'attribution de pouvoirs accrus, surtout dans un climat où la réglementation n'a pas su évoluer au rythme des changements, a pour effet de multiplier les possibilités, pour les agents publics, d'adopter des pratiques irrégulières et d'interpréter les politiques à leur guise. Au mieux, cela se traduit par une incertitude sincère quant à la convenance d'offrir ou non des présents à des invités. Au pire, cela donne lieu à la fraude généralisée et aux pratiques de corruption qui ont entouré la tentative par Salt Lake City d'obtenir les Jeux olympiques de 2002.

« Ce qui est certain, selon l'OCDE, c'est que l'efficacité de l'action publique au plan international requiert une confiance entre les fonctionnaires et leurs homologues internationaux. Cette confiance pourrait se fonder sur des référentiels communs, ou du moins sur une vision commune de ce qui constitue un comportement acceptable. » [Programme de l'OCDE sur la gestion publique et la gouvernance (PUMA). « Facteurs influant sur l'éthique et les normes de conduite de la fonction publique », *L'éthique et la corruption*, le 26 juillet 2000.]

Position du Canada

Le Canada appuie les efforts déployés pour combattre la corruption par des organismes internationaux, tels que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque asiatique de développement, le Conseil de l'Europe, l'Organisation des États américains, le Commonwealth, la Chambre de commerce internationale et l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'OCDE a franchi un jalon important de cette lutte quand elle a adopté la *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* en novembre 1997. Le Canada a signé la *Convention* le mois suivant, puis il a renforcé son engagement en adoptant le projet de loi S-21, qui a reçu la sanction royale en 1998 sous le nom de *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers*.

Outre la *Convention* de l'OCDE, le Canada est signataire de la *Convention interaméricaine contre la corruption*, de l'Organisation des États américains. À titre d'observateur au Conseil de l'Europe, le Canada a contribué à définir les *vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption*.

Enfin, le Canada participe aux mesures de lutte contre la corruption prises par le Centre des Nations Unies pour la prévention du crime international, à Vienne.

Portée et incidence sur le Canada des pratiques de corruption

Il est généralement admis que la corruption existe et que le crime organisé affecte le commerce, surtout en Asie et en Europe de l'Est, mais il s'est avéré difficile d'obtenir des preuves tangibles de ces deux phénomènes. En effet, des entrevues de quarante et un représentants de ministères ou d'organismes fédéraux et d'entreprises n'ont rien révélé de tel. Par conséquent, il n'a pas été possible d'établir un lien entre leurs activités et le crime organisé ou de mettre au jour des pratiques commerciales corrompues.

Des entrevues de représentants d'organismes d'application de la loi ou de la politique étrangère, du commerce international ou de l'aide à l'étranger ont exposé peu de cas d'actes de corruption par des agents publics étrangers, que ce soit la sollicitation de pots-de-vin, l'extorsion, le favoritisme ou des actes de fraude. Même ceux qui avaient été affectés à des missions de maintien de la paix ou à des postes de liaison dans des régions où la corruption est endémique n'ont pu confirmer aucun lien entre les intérêts canadiens dans ces pays et les agissements d'agents publics étrangers corrompus.

Il est notoire que certains pays d'Europe de l'Est sont de véritables havres de la criminalité internationale. L'une des personnes interviewées prétend que près de la moitié des agents d'application de la loi avec lesquels les instances policières canadiennes font affaire sont impliqués dans des actes de corruption d'une forme ou d'une autre. Cela dit, des entrevues d'agents qui connaissent la situation dans ces pays n'ont rien révélé de concret qui lierait directement des intérêts canadiens dans la région à des agents publics étrangers corrompus.

Au Canada, dans les enquêtes que la GRC mène sur le trafic de la drogue, le blanchiment d'argent, la fraude et d'autres crimes graves de nature transfrontalière, elle n'a rien découvert jusqu'ici qui implique des agents publics étrangers. La GRC a toutefois conscience de la possibilité de tels agissements, et ses membres en tiennent compte quand ils font enquête sur des affaires où la corruption d'agents étrangers pourrait éventuellement jouer un rôle.

Quand ils se produisent, les actes de corruption commis par des agents publics étrangers dans d'autres pays peuvent avoir l'un ou l'autre des effets suivants sur le Canada :

- Ils peuvent **nuire à l'économie canadienne ou à des relations commerciales privées** (par exemple, quand des entreprises canadiennes ne peuvent obtenir des contrats dans certains pays à moins de distribuer des pots-de-vin considérables).

- Ils peuvent **nuire aux relations du Canada avec d'autres pays** (par exemple, quand des immigrants illégaux se servent du Canada comme d'un point de transit pour entrer aux États-Unis).
- Ils peuvent **porter atteinte à la sécurité des citoyens canadiens** (par exemple, quand des pratiques d'immigration frauduleuses font entrer au pays des membres d'organisations criminelles ou d'autres personnes non admissibles, ou quand de tels actes de corruption favorisent l'introduction au Canada de drogues illicites).

Incidence sur l'économie ou l'entreprise privée canadiennes

Exemples de corruption : *immigration*

Il ressort de la présente étude que c'est à l'immigration qu'on associe le plus volontiers la corruption d'agents publics étrangers; sans doute parce que les passeports et les visas sont des produits faciles à transporter et très en demande. Cela s'explique aussi par le fait qu'autant les criminels que les non criminels voient dans l'immigration la voie d'accès aux richesses de notre économie nationale. L'implication d'agents publics étrangers dans l'immigration illégale prend notamment les formes suivantes :

- Certains agents **aident des immigrants à se dérober aux formalités d'immigration régulières** (par exemple, ils les aident à passer la frontière ou leur fournissent de faux papiers).

  Dans certains pays d'Asie, par exemple, les preuves ne manquent pas qui montrent que des fonctionnaires, voire des membres des forces armées sont impliqués non seulement dans l'immigration illégale, mais aussi dans la contrebande d'automobiles, de carburant et de cigarettes. Dernièrement, ces activités ont fait l'objet d'enquêtes et de mises en arrestation.

- Certains pays **admettent des immigrants** en fonction de leur seule richesse personnelle (on parle alors de citoyenneté économique ou de l'attribution de passeports de complaisance).

  Ces pays attribuent un nombre grandissant de certificats de citoyenneté et de passeports de ce type. Souvent, la vérification des antécédents des demandeurs se résume à peu de choses. Ainsi, certains des immigrants qui obtiennent des passeports de complaisance sont en réalité des criminels internationaux qui cherchent à cacher leur identité et leurs avoirs illicites. On soupçonne des passeurs d'utiliser de tels passeports de complaisance pour faire entrer des immigrants illégaux notamment au Canada, où les passeports de certains États sont dispensés du visa.

- Certains employés locaux de nos bureaux à l'étranger commettent **des vols et des contrefaçons de documents et font de fausses déclarations** au profit d'autres personnes (on soupçonne fortement la complicité d'agents publics étrangers dans ces actes).

  Pour frauder l'immigration, on ajoute par exemple le nom d'une personne non admissible à la liste des participants à une conférence ou des membres d'une mission commerciale se rendant dans un pays occidental en présentant la personne comme le représentant d'une fausse compagnie. Par ailleurs, on a relevé des preuves de manipulation du programme de partenariat commercial de Citoyenneté et Immigration Canada, des manoeuvres qui pourraient permettre à des criminels internationaux d'accaparer des entreprises jusqu'ici licites.

Il se commet plus de méfaits que par le passé dans les missions canadiennes en Afrique, au Moyen-Orient et dans la région de l'Asie-Pacifique, et moins de méfaits en Europe et dans l'hémisphère occidental. Pas loin de la moitié de ces fautes ont été constatées en Asie-Pacifique, où l'on trouve un vaste programme d'immigration et, par conséquent, des occasions plus nombreuses qu'ailleurs de commettre de tels méfaits. Citoyenneté et Immigration Canada indique que, depuis 1996, quarante-cinq employés locaux de missions canadiennes à l'étranger ont été reconnus coupables, entre autres, d'avoir aidé des personnes non admissibles à obtenir des visas, d'avoir sollicité des pots-de-vin en contrepartie de services rendus ou promis ou d'avoir volé des droits exigibles. Aucun employé originaire du Canada n'a été trouvé coupable de telles fautes.

Effets de l'immigration irrégulière

L'immigration irrégulière occasionne des coûts à la fois directs et indirects pour le Canada. L'an dernier, 53 p. 100 des enquêtes menées par Citoyenneté et Immigration Canada ont nécessité l'intervention de la GRC. En outre, la plupart des personnes non admissibles qu'on appréhende en sol canadien revendiquent ensuite le statut de réfugié, ce qui donne lieu à des coûts administratifs.
On évalue entre 8 000 et 16 000 le nombre de personnes qui arrivent au Canada chaque année avec l'aide d'organisations criminelles, engendrant des coûts annuels pour le Canada se chiffrant entre 120 millions et 400 millions de dollars[1], en fait de logement, de soins et d'éducation, coûts répartis entre chaque niveau de gouvernement.

---

[1] Samuel D. Porteous, *Étude d'impact du crime organisé – Points saillants*, Ottawa, Solliciteur général du Canada, 1998.

Exemples de corruption : pots-de-vin

Les demandes de pots-de-vin peuvent être très directes ou très détournées. Une personne qui faisait des affaires en Asie du Sud relate qu'on l'avait incitée à faire des dons à différentes œuvres de charité rattachées à certains membres du gouvernement du pays. Cette personne ne pouvait savoir si l'argent était réellement destiné aux œuvres de bienfaisance ou s'il n'allait pas aboutir dans les comptes en banque des agents publics.

Dans l'ancienne Union soviétique, les pots-de-vin étaient versés sous forme de primes au gouvernement pour l'octroi d'un contrat, dont une somme revenait à chacun des fonctionnaires concernés.

Pour ce qui est de la sollicitation moins subtile, un homme d'affaires raconte qu'il a dû distribuer trente-sept pots-de-vin pour dédouaner des marchandises canadiennes restées bloquées au quai dans un pays de l'Asie du Sud.

Effets de la sollicitation de pots-de-vin

Si l'obtention du contrat dépend de l'importance du pot-de-vin, ce sera toujours l'entreprise la plus « offrante » qui l'aura. Or, les Canadiens ne participent plus à ces enchères depuis l'adoption en 1998 de la *Loi sur la corruption d'agents étrangers*, qui interdit à tout Canadien d'offrir des pots-de-vin à des agents publics étrangers dans le cours de ses affaires. Toujours est-il qu'on n'a pas encore établi si cette nouvelle loi aide ou entrave les entrepreneurs canadiens à l'étranger.

Manque de données : Un entrepreneur soutient que des firmes canadiennes se retirent de certains pays, parce qu'elles ne peuvent supporter les coûts des pots-de-vin, ni faire efficacement concurrence à des sociétés d'autres pays qui sont prêtes à en verser. Il faudra examiner la question.

Il faudra aussi étudier l'incidence de la corruption sur les intérêts commerciaux du Canada et toute la question de la distorsion commerciale.

Incidence sur les relations du Canada avec d'autres pays

En décembre 1999, quand un individu soupçonné d'être associé à un groupe de terroristes a été appréhendé alors qu'il tentait de gagner les États-Unis par la Colombie-Britannique, l'incident a ravivé l'inquiétude des Américains quant au prétendu laxisme de nos politiques et pratiques d'immigration. Puis, quand des immigrants illégaux arrivés de la Chine et d'ailleurs ont disparu (vraisemblablement aux États-Unis) après avoir été libérés par les autorités canadiennes, cela n'a rien fait pour dissiper les craintes des Américains.

Effets de l'immigration irrégulière

Si les agents dans un pays sont impliqués dans l'immigration illégale, leurs agissements ont des répercussions sur les pays voisins, qui se trouvent à servir de voies de passage pour l'immigration illégale et d'autres formes de trafic qui portent atteinte à la sécurité, à l'économie et à la stabilité politique de l'État. Tel est le cas du Canada et des États-Unis.

Cependant, le problème se fait sentir des deux côtés de la frontière. Le Canada se préoccupe aussi des personnes, y compris des terroristes, qui s'introduisent au pays à partir des États-Unis. La GRC indique que, dans les services de police de la plupart des grands centres au Canada, des équipes recherchent des fugitifs des États-Unis.

Incidence sur les citoyens canadiens et la sécurité publique

Si la corruption favorise la perpétration de crimes contre les Canadiens, que ce soit au pays ou à l'étranger, elle a des répercussions réelles sur les citoyens canadiens et la sécurité publique. Que les criminels soient membres d'un groupe de terroristes à vocation politique, d'une organisation criminelle ou d'aucun regroupement, leur activité dans notre pays exerce une influence déstabilisante.

Malgré l'absence de preuves concrètes, on soupçonne des agents étrangers d'être liés à la drogue, au blanchiment d'argent et à d'autres crimes de nature transnationale. Si ces soupçons sont fondés, cela confirmerait que la corruption d'agents étrangers présente un danger pour la sécurité publique et elle risquerait de nuire à nos relations bilatérales avec les États-Unis et d'autres pays.

Effets de l'immigration irrégulière

Comme nous savons peu de choses, voire rien du tout, sur les personnes qui entrent au Canada par le biais de faux documents ou de façon clandestine, nous courons le risque de laisser entrer des criminels parmi les immigrants de bonne foi qui cherchent à améliorer leur sort.

Effets de la corruption et de la criminalité internationales

La fraude en matière d'importation et d'exportation, le trafic de la drogue et le blanchiment d'argent bénéficient de la complicité d'agents publics étrangers corrompus. Pour le crime organisé, le trafic de la drogue est en soi une source de

richesse immense, mais qui engendre la violence, le vol, le désordre social et des problèmes de santé publique.

Pour les Canadiens qui travaillent à l'étranger dans des régions où sévit la corruption, que ce soit dans le cadre d'un programme d'aide ou d'efforts multilatéraux de maintien de la paix, c'est leur intégrité personnelle qui est en jeu.

Politiques, mesures législatives et programmes prioritaires

S'il est improbable que les actes de corruption commis par des agents publics étrangers fassent dévier l'orientation stratégique d'un État, ils peuvent néanmoins influencer le cours de ses politiques et de ses pratiques opérationnelles.

Examen de l'orientation stratégique

Politique étrangère

La lutte contre la corruption s'inscrit dans le programme pour la sécurité humaine que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international fait avancer dans des forums multilatéraux, tels que les Nations Unies, l'Organisation des États américains et le G-8, et au moyen de mesures bilatérales. L'initiative se fonde, du moins en ce qui touche la sécurité publique, sur la reconnaissance des nouvelles menaces criminelles déstabilisantes suscitées par la mondialisation, qu'on peut le mieux contrer par des mesures de collaboration internationale et bilatérale (par exemple, avec les États-Unis et l'Union européenne).

Le programme pour la sécurité humaine s'intéresse aux nouvelles menaces contre l'individu et à l'émergence d'acteurs non étatiques sur la scène internationale. Il vise à trouver des instruments politiques pour remédier à ces phénomènes. Il se fonde sur la reconnaissance de l'évolution de la notion de souveraineté et de l'importance accrue des droits individuels.

Pour ce qui est des douanes, le Canada contribue aux efforts multilatéraux déployés pour contrer la corruption sous l'égide de l'Organisation mondiale des douanes, y compris la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'intégrité destiné à promouvoir, chez les douaniers, un comportement conforme aux règles déontologiques de leur profession. En outre, le Canada aide des gouvernements et des entreprises à renforcer leurs normes de probité administrative et commerciale. Ces mesures de sensibilisation nous paraissent être de bons moyens d'enrayer les pratiques de corruption.

Politique commerciale

Devant l'absence de données, il est impossible de savoir dans quelle mesure le commerce extérieur du Canada est touché par la corruption, ni, plus particulièrement, quels coûts réels ou éventuels les entreprises privées canadiennes doivent assumer quand elles font affaire avec des sociétés ou des gouvernements de pays où la corruption est généralisée. Or, puisqu'il est désormais illégal pour les Canadiens d'offrir des pots-de-vin à des agents étrangers, ce serait difficile de cerner l'ampleur du problème et plus difficile encore d'en mesurer l'étendue.

Toujours est-il que selon certains secteurs du milieu des affaires du Canada, les entreprises canadiennes souffrent de ne pouvoir s'adonner à la pratique, courante dans d'autres pays, de distribuer des pots-de-vin pour obtenir des contrats. On en conclut que le Canada doit prendre les devants pour diriger la lutte contre la corruption de concert avec le secteur privé.

Cette lutte consisterait à veiller à ce que l'engagement de contrer la corruption soit explicité dans tous les accords, prêts, partenariats, subventions et autres ententes contractées par le gouvernement fédéral et le secteur privé en vue du commerce international. Les partisans de cette approche proposent que des entités telles que Travaux publics et Services gouvernementaux, l'Agence canadienne de développement international et Développement économique Canada inscrivent des dispositions contre la corruption dans les contrats. En outre, ils recommandent que les sociétés qui font affaire avec le gouvernement adoptent et appliquent un code de conduite assorti de mesures de surveillance et de programmes de sensibilisation et de formation à l'intention du personnel.

Politiques et priorités opérationnelles possibles

Immigration

La présente étude tend à montrer que les missions canadiennes devraient prendre des mesures précises comme les suivantes pour combattre la corruption :

- Les missions pourraient vérifier davantage les antécédents des employés locaux avant de les engager.
- Elles pourraient surveiller les employés locaux de plus près.
- Elles pourraient renforcer les dispositifs de sécurité pour mieux protéger les documents importants, tels que les visas, notamment en limitant l'accès à ces documents et en les entreposant de façon plus sûre.

Aide à l'étranger – ACDI

Que l'ensemble du gouvernement adopte ou non un programme de lutte contre la corruption, l'ACDI pourrait très bien le faire. Les mesures qu'elle prendrait pourraient être évaluées par la suite en vue de leur application élargie dans l'administration fédérale.

De plus, l'ACDI devrait poursuivre la définition et l'application de ses stratégies pour contrer la corruption. Elle a déjà préconisé l'adoption d'un programme de lutte contre la corruption à l'échelle du gouvernement et elle a pris les mesures suivantes :

- Elle a rédigé, à l'intention des employés, un guide général de mesures à prendre pour contrer la corruption (achevé, en cours de traduction).
- Elle a établi des lignes directrices opérationnelles destinées aux agents de programmes (version provisoire à venir en novembre 2000).
- Elle a organisé des colloques sur la corruption.
- Elle appuie des programmes en faveur de la saine gestion publique.

Le programme contre la corruption pourrait être élargi pour comprendre les mesures suivantes :

- Avant d'être envoyés à l'étranger, au moment de la préparation aux affectations, les employés pourraient être informés des types de corruption qui sont courants dans la région ou le pays où on les affecte.
- Le Canada pourrait favoriser la saine gestion publique chez ses États partenaires, en faisant la promotion de la transparence, de l'adoption d'un système d'approvisionnement ouvert et de l'indépendance du pouvoir judiciaire.
- Le Canada pourrait aider des pays à contrer la corruption au sein de leur administration publique, éventuellement avec le concours du Centre canadien de gestion.
- Les pays bénéficiaires pourraient faire l'objet d'une analyse du risque de corruption (mesure préconisée par le vérificateur général).

L'application de telles stratégies permettrait d'accroître la sensibilisation à la corruption, d'adopter des lignes directrices opérationnelles connexes, de mieux définir la façon dont le personnel doit réagir aux différentes formes de corruption et de remonter le moral.

En revanche, l'application de telles stratégies pourrait accentuer les tensions entre le Canada et des pays en voie de développement ou entre le gouvernement et des firmes canadiennes, si l'on devait renoncer à certaines possibilités d'aide ou de commerce.

Application de la loi

Le Canada continuera de jouer un rôle actif dans les missions de maintien de la paix à l'étranger, qui comportent de plus en plus une présence policière. Si la participation de la GRC ou d'autres services de police est sollicitée, ceux-ci risquent d'affronter les différentes pratiques de corruption, telles que les pots-de-vin, l'extorsion et le favoritisme. À cette fin, les agents envoyés à l'étranger suivent des séances avant le départ, à l'arrivée et au retour afin qu'on puisse veiller à ce qu'ils aient les connaissances théoriques et pratiques nécessaires pour remplir leur fonction.

Commerce

Il serait peut-être bénéfique pour les gens d'affaires qui participent au commerce international d'avoir un code de déontologie bien précis pour contrer la corruption. Que le respect d'un tel code soit facultatif ou obligatoire, on croit dans l'entreprise privée qu'il est essentiel pour les secteurs public et privé d'établir des partenariats afin de combattre la corruption. Par ailleurs, des membres de l'industrie canadienne déplorent que certaines sociétés étrangères disent adhérer à la *Convention* de l'OCDE, alors qu'elles continuent de distribuer des pots-de-vin dont la valeur dépasse celle de simples paiements de facilitation.

Dans un récent sondage effectué dans plusieurs pays par la firme Gallup pour l'organisme Transparency International, seulement six pour cent des 779 répondants connaissaient la *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*. Treize pour cent en savaient quelque chose et trente-huit pour cent n'en savaient rien. Ce serait intéressant de voir quels résultats on obtiendrait d'un sondage des entreprises canadiennes à ce sujet. S'ils étaient aussi faibles, cela dénoterait la nécessité de réaliser une campagne de sensibilisation.

Dispositions législatives

Contrairement à ce qu'on a constaté à l'égard des politiques opérationnelles ou des questions de procédure, tous semblent s'entendre pour dire que les principaux textes législatifs, à savoir le *Code criminel du Canada* et la *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers*, sont adéquats, bien qu'il faille peut-être modifier le *Code criminel* conformément à certaines dispositions de la convention de l'Organisation des États américains.
Or, si les discussions en cours aux Nations Unies sur la criminalité transnationale menaient à l'adoption d'une convention sur la corruption, il faudrait éventuellement apporter des modifications au *Code criminel*.

Possibilités de coordination stratégique

Au sein du gouvernement, on connaît mal la corruption et ses effets. Si l'on est prêt à admettre qu'elle existe, on ne connaît pas nécessairement toutes les formes qu'elle revêt, ni les mesures à prendre pour la contrer. Seuls, les différents ministères et organismes n'apportent que leur point de vue de la question. Devant l'approche fragmentée et la visibilité accrue du phénomène de la corruption, le moment semble être venu de constituer un organe qui réunirait les points de vue nationaux et internationaux et les perspectives opérationnelles et stratégiques.

Un tel groupe ou comité serait le point de convergence des efforts d'élaboration et d'analyse de politiques et le forum de la coordination des activités de lutte contre la corruption de toute l'administration fédérale. Les participants seraient des directeurs ou des premiers responsables de secteurs de leurs organismes. Ils échangeraient des renseignements, entre autres sur les nouvelles théories et les récents écrits sur la corruption. Le groupe pourrait, par exemple, veiller à l'application des différentes dispositions de la *Convention* de l'OCDE et déterminer les meilleures manières de collaborer avec le secteur privé ou des organismes tels que Transparency International.

La mise sur pied d'un tel comité rassurerait des organes comme Transparency International, qui verraient que le gouvernement fédéral comprend la gravité du problème de la corruption. Sans doute, plus les fonctionnaires formant le groupe étaient de niveau élevé, plus la création du groupe serait rassurante.

Orientations stratégiques et pratiques

- Le gouvernement fédéral devrait poursuivre un programme de lutte contre la corruption en collaboration avec le secteur privé.
- L'ACDI serait l'organisme tout indiqué pour diriger l'adoption d'un programme de ce type, en vue de son application élargie ultérieure.
- Il faudrait effectuer d'autres recherches et d'autres consultations pour voir dans quelle mesure le secteur privé du Canada connaît la *Convention* de l'OCDE et la loi qui en est résultée et pour déterminer quelle serait la meilleure façon d'appliquer cette loi dans l'industrie privée.
- Il faudrait mener d'autres études pour apprendre quelle a été l'expérience des firmes canadiennes travaillant dans des régions où la corruption était généralisée et pour déterminer les répercussions économiques de cette corruption.
- Le gouvernement fédéral devrait créer un organisme de coordination pour accroître la sensibilisation à la corruption, pour permettre la mise

en commun des renseignements et des pratiques exemplaires et pour réunir des représentants d'organismes et de ministères qui seraient les fers de lance de l'adoption d'un ensemble de mesures interministérielles pour contrer la corruption.

Annexe A : Sommaire des écrits

De nombreux articles sur la corruption relèvent le dysfonctionnement des institutions, la piètre conception des politiques économiques, les faibles taux de scolarisation, le sous-développement de la société civile et l'absence de responsabilisation dans l'administration publique comme étant des causes de la corruption.[2] Comme le constate la Banque mondiale, « un nombre grandissant de preuves montrent que, loin d'être le moteur de l'économie, la corruption produit des effets dévastateurs sur l'économie et la société. Elle mine la confiance accordée au gouvernement, l'efficacité des politiques publiques et les efforts de développement durable. Et elle accroît l'inégalité par son incidence disproportionnée sur les plus démunis ». [Traduction]

En général, on s'entend sur les actes qu'englobe la corruption, soit la sollicitation ou le versement de pots-de-vin, l'extorsion, le trafic d'influence, le favoritisme, la fraude et la malversation. On s'entend aussi pour dire que les « paiements de facilitation », qui constituent *stricto sensu* une forme de corruption, sont néanmoins moins pernicieux. Car, le fait de devoir verser des sommes à un fonctionnaire pour sortir des valises de la douane de l'aéroport ou pour dédouaner des marchandises au quai n'est pas perçu de la même manière que l'usage systématique des pratiques décrites plus haut.

Dispositifs contre la corruption

On s'entend enfin sur les mesures à prendre pour enrayer la corruption, dont Transparency International dresse la liste suivante[3] :

- Il faut mettre en place des mécanismes qui favorisent la responsabilité et la transparence du processus démocratique, en ce qui touche, par exemple, la procédure parlementaire et les élections.
- Il faut établir un partenariat entre l'État et les organisations de la société civile.
- Il faut réformer l'administration publique et en éliminer les conflits d'intérêts.

---

[2] *World Bank Anti-Corruption Knowledge Resource Center*. Publié en ligne à l'adresse www.worldbank.org/publicsector, sous la rubrique « Helping Countries Reduce Corruption ».

[3] Jeremy Pope, *TI Source Book*, Berlin, Transparency International, 1997. Consultable en ligne, à l'adresse www.transparency.de/documents/source-book/.

- Il faut appliquer le droit administratif, soit l'élément commun à tout système fondé sur la probité, et responsabiliser les décideurs.
- Il faut instaurer des mécanismes qui ouvrent des voies de communication permettant aux fonctionnaires de dénoncer des actes présumés de corruption.
- Il faut assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire et prévoir des procédures et des remèdes juridiques propres à exercer une influence dissuasive à l'égard de la corruption.
- Les gouvernements doivent se doter d'un système d'approvisionnement transparent et ouvert.
- Le secteur privé doit s'autoréglementer pour compléter l'influence dissuasive des dispositions législatives contre la corruption.
- La presse doit être vigilante à l'égard de la corruption et libre de jouer pleinement son rôle de défenseur des intérêts du public. De plus, elle doit sensibiliser les citoyens à leurs droits et à leurs devoirs.
- Il doit exister des organismes indépendants de lutte contre la corruption.
- La lutte contre la corruption internationale nécessite une collaboration internationale.

À cette liste, nous pouvons ajouter l'élément suivant :

- Les fonctionnaires doivent recevoir une rémunération adéquate.

Les occasions de commettre des actes de corruption se présentent quand un pays n'a pas de cadre pour la saine gestion publique, quand la primauté du droit n'est pas respectée, quand les banques ne sont pas suffisamment réglementées et quand l'administration publique n'a pas la transparence ou l'ouverture voulues. Le Nigeria, l'Indonésie et la Russie sont des pays où un tel cadre fait défaut et où on a assisté ces dernières années à un certain effondrement de l'économie. Les trois pays occupent un rang prépondérant à l'Indice de perception de la corruption de Transparency International.

Stratégies pour contrer la corruption

En plus d'être d'accord sur les facteurs sociaux qui favorisent et entretiennent les pratiques de corruption, on s'entend sur les éléments de base nécessaires à tout programme destiné à les combattre. L'Agency for International Development des États-Unis (USAID) donne les quatre éléments stratégiques qui sont essentiels à son approche : la mise en valeur des institutions, la sensibilisation du public, l'application de la loi et des politiques et la prévention.[4]

---

[4] *USAID Handbook for fighting Corruption*, octobre 1998. Les abonnés peuvent le consulter en ligne à l'adresse www.usaid.gov/democracy/techpubs.

En février 1999, au forum mondial qu'il a organisé sur la lutte contre la corruption, le vice-président des États-Unis, Al Gore, a préconisé la même approche. Il a parlé de la nécessité de déployer des efforts, en ce qui touche tant l'offre que la demande, pour contribuer à l'œuvre de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il a annoncé que les États-Unis chercheraient à faire adopter et appliquer la *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* de l'OCDE, particulièrement les dispositions qui prévoient l'examen réciproque des lois et des règlements des pays signataires. L'ambassadeur américain Stuart Eizenstat s'est engagé à mettre fin « à la pratique, tolérée dans certains pays, de permettre la déduction d'impôt des pots-de-vin »[5]. Il a noté que, en 1996, au moins quatorze États membres de l'OCDE permettaient ces déductions, alors que, en 1998, il n'y en avait plus que huit.

En outre, le vice-président Al Gore a établi trois priorités :

(1) Élaborer des normes mondiales qui favorisent la transparence et la responsabilisation dans la gestion publique et le secteur privé.
(2) Encourager l'adoption de mesures régionales pour contrer la corruption.
(3) Contribuer à des réformes structurelles essentielles des nouveaux marchés afin d'éliminer les facteurs qui favorisent les pratiques de corruption.

[5]Stewart E. Eizenstat, « An Anti-Corruption & Good Governance Strategy for the Twenty-First Century », *Economic Perspectives*, op cit., 4-6.

Annexe B : Bibliographie

Sites Web

Organisation de coopération et de développement économiques

- www.oecd.org/daf/nocorruptionweb/
- http://www.oecd.org/subject/bribery/

Programme de l'OCDE sur la gestion publique et la gouvernance (PUMA)

- www.oecd.org/puma

Internet Centre for Corruption Research (projet de collaboration de l'université de Göttingen et de Transparency International)

- www.gwdg.de/~uwvw/icr.html

Transparency International

- www.transparency.org

Banque mondiale - recueil de documents sur la lutte contre la corruption

- www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt

Fonds monétaire international

- www.imf.org

U.S. Agency for International Development, Center for Democracy & Governance

- www.usaid.gov/democracy/techpubs/

Nathanson Institute for the Study of Organized Crime and Corruption, York University

- www.yorku.ca/nathanson

Publications

CHARLICK, Robert. « Corruption and Political Transition: A Governance Perspective », *Corruption and Reform*, vol. 7 n° 3, 1993, p. 177 à 188.

CLARK, Michael, (dir,). *Corruption: Causes, Consequences and Control*, Londres, Pinter, 1983.

EIGEN, Peter. « Combatting Corruption Around the World », *Journal of Democracy,* vol. 7, janvier 1996.

ELLIOT, Kimberly, éditrice. *Corruption and the Global Economy,* Washington (district de Columbia), Institute for International Economics, 1997.

HANCOCK, Graham. *Les nababs de la pauvreté : Le « business » multimilliardaire de l'aide au tiers-monde : incohérence et gaspillage, privilèges et corruption,* Paris, R. Laffont, 1991.

HENDERSON, Kimberly. *Internal Controls*, Berlin, Transparency International, 1995.

KLITGAARD, Robert. *Adjusting to Reality: Beyond 'State vs. Market'* in *Economic Development*, San Francisco, ICS Press, 1991.

KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*, Los Angeles, University of California Press, 1998.

KLITGAARD, Robert. *International Cooperation Against Corruption*, Internet Centre for Corruption Research, novembre 1997, paru à l'adresse http://www.gwdg.de/~uwvw/icr.htm en août 2000.

LEIKEN, Robert S. « Controlling the Global Corruption Epidemic », *Foreign Policy*, vol. 105, hiver 1996-1997.

MAURO, Paolo. « Corruption and Growth », *Quarterly Journal of Economics*, n° 681, août 1995.

POPE, Jeremy. *TI Source Book*, Berlin, Transparency International, 1997. Publié en ligne à l'adresse www.transparency.de/documents/source-book/

PORTEOUS, Samuel D.. *Étude d'impact du crime organisé – Points saillants,* Ottawa, Solliciteur général Canada, 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Building a global coalition against corruption*, Berlin, 1995 (rapport annuel de Transparency International).

USAID Handbook for Fighting Corruption, octobre 1998. Les abonnés peuvent le consulter en ligne, à l'adresse www.usaid.gov/democracy/techpubs.

World Bank Anti-Corruption Knowledge Resource Center. Consultable en ligne, à l'adresse www.worldbank.org/publicsector, sous la rubrique « Helping Countries Reduce Corruption ».